



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE SAINT-LEU
Département de La Réunion

Exercices 2011 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 12 décembre 2017.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	4
I. PROCÉDURE.....	6
II. OBSERVATIONS PROVISOIRES	6
I - LA SITUATION FINANCIÈRE	7
A - L'analyse rétrospective.....	7
B - La trajectoire financière à venir.....	13
II - LES ENJEUX ET RISQUES.....	16
A - La maîtrise des charges	16
B - L'amélioration des produits fiscaux et des services	17
C - Les interventions à sécuriser	18
ANNEXE 1 – RÉPONSES.....	21

SYNTHÈSE

La commune de Saint-Leu, qui compte 33 575 habitants au 1^{er} janvier 2014, apparaît attractive au regard de l'évolution de sa population : celle-ci a progressé de 15,9 % depuis 2006, contre 7,8 % seulement pour l'ensemble du département.

Depuis 2011, l'excédent brut d'exploitation s'est réduit de plus de 60 %. Il représente 3 % des produits de fonctionnement. La capacité nette d'autofinancement du budget principal est négative à compter de 2013 ; fin 2016, le fonds de roulement consolidé de la commune l'est également d'au moins - 1,44 M€. Les délais de paiement des fournisseurs se sont aggravés en passant de plus de 78 jours en 2015 à 96 jours en 2016 ; ils ont atteint 120 jours au cours du premier trimestre 2017.

La dégradation de la situation de la commune, qui ne peut résulter uniquement de la faiblesse inexplicée de ses bases fiscales, trouve également son origine dans des dépenses d'équipement élevées. Entre 2011 et 2016, Saint-Leu a effectué pour près de 82 M€ de dépenses d'équipement, financées en partie par des emprunts. Sur la période, la dette a progressé de 140 %.

Pour retrouver des marges de manœuvre, la collectivité doit, à la fois, engager un plan vigoureux d'économies en dépenses de fonctionnement et poursuivre ses actions pour optimiser ses recettes.

En fonctionnement, des économies potentielles, de l'ordre de 750 000 € par an seraient envisagées à l'occasion du départ volontaire de 31 agents d'ici fin 2017. Le caractère irrégulier de ce dispositif obère les perspectives de réduction de la dépense.

Une mise en concurrence plus systématique des fournisseurs pourrait être un autre levier pour réduire le niveau des dépenses.

Toutefois, le coût de fonctionnement des nouveaux équipements évalué en moyenne à 10 % du coût total des investissements devrait engendrer de nouvelles dépenses que la collectivité n'a pas estimées. Pour 1 M€ dépensés, la collectivité devra supporter 100 000 € de charges complémentaires.

Dans un tel contexte, une pause dans les dépenses d'investissement permettrait de participer à l'effort de redressement, d'autant que des engagements importants ont d'ores et déjà été pris vis-à-vis de l'établissement public foncier de La Réunion à hauteur de 17,6 M€ pour la seule opération « Zac Saint-Leu océan » et de la société immobilière du département de La Réunion pour plus de 10 M€.

RECOMMANDATIONS¹

Régularité						
N°	Domaine		Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page
1.	Ressources humaines	Respecter les dispositions de l'article 34 modifié de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relatives à la création d'emplois par le conseil municipal.			X	9
2.	Comptabilité	Constituer des provisions pour litiges dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité, en application des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT.			X	11
3.	Comptabilité	Veiller à inscrire l'ensemble des dépenses obligatoires au budget conformément à l'article L. 2321-2 du CGCT.			X	12
4.	Ressources humaines	Respecter le dispositif d'indemnité de départ volontaire des agents selon les prescriptions de l'article 3 du décret n° 2009-1594 du 18 décembre 2009 instituant une indemnité de départ volontaire dans la fonction publique territoriale.			X	17
5.	Achat	Soumettre les marchés de prestations juridiques et de conseil aux règles de la commande publique conformément à l'article 29 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.			X	17
6.	Comptabilité	Renseigner les annexes des documents budgétaires selon les maquettes imposées par l'article L. 2313-1 du CGCT et l'instruction budgétaire et comptable applicable aux communes (M14).			X	20
7.	Gouvernance et organisation interne	Se prononcer au moins une fois par an sur le rapport écrit de ses représentants au conseil d'administration des sociétés d'économie mixte et des sociétés publiques locales dont la commune est actionnaire, conformément aux dispositions de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales.				20

¹ Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause.

Performance						
N°	Domaine		Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page
1.	Situation financière	Ajuster les dépenses d'équipement à la capacité de financement de la collectivité.			X	15
2.	Situation financière	Poursuivre en lien avec les services de l'État les efforts pour valoriser les bases fiscales communales.		X		18
3.	Situation financière	Engager une réflexion sur les tarifs des services municipaux notamment ceux de la restauration scolaire, de la piscine et des médiathèques.			X	18

I. PROCÉDURE

L'examen de la gestion de la commune de Saint-Leu a été ouvert le 30 novembre 2016 par lettre du président de la chambre adressée à M. Thierry Robert, ordonnateur en exercice sur l'ensemble de la période de contrôle.

L'entretien de fin de contrôle prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières (CJF) a eu lieu le 3 mai 2017.

La chambre, dans sa séance du 12 juin 2017 a arrêté des observations provisoires, transmises à l'ordonnateur en fonction.

Par courrier enregistré au greffe le 20 octobre 2017, M. Bruno Domen, nouveau maire de la commune, a adressé ses observations à la chambre. Les quatre personnes physiques ou morales destinataires d'un extrait ont répondu.

La chambre, dans sa séance du 12 décembre 2017, a arrêté, après avoir examiné les réponses reçues, les observations définitives suivantes :

II. OBSERVATIONS PROVISOIRES

Commune maritime située à l'ouest de La Réunion, Saint-Leu compte 33 575 habitants au 1^{er} janvier 2014². Elle bénéficie d'un dynamisme démographique soutenu puisque sa population a progressé de 15,9 % depuis 2006, contre 7,8 % seulement pour l'ensemble du département. L'offre de logements est importante et en forte progression ces dernières années³.

L'attractivité de la commune tient davantage à la qualité de vie qu'elle propose qu'aux opportunités de travail. Le taux de chômage des 15 à 64 ans y est supérieur à la moyenne départementale, 39,4 % en 2013, contre 35,9 %. Le pourcentage des actifs de 15 ans ou plus qui à la fois résident et travaillent à Saint-Leu baisse : il est passé de 54,1 % en 2008 à 50,4 % en 2013.

Saint-Leu est membre de deux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : le territoire de la côte ouest (TCO), communauté d'agglomération, et le syndicat mixte de Pierrefonds (SMP) qui gère l'aéroport du sud.

La commune est actionnaire de trois entreprises publiques locales (EPL) : une société d'économie mixte (la SEMIR, société d'économie mixte pour l'industrialisation de La Réunion) et deux sociétés publiques locales (SPL), les SPL Maraina et Réunion des Musées Régionaux.

² Source des chiffres de cette partie du rapport : INSEE.

³ Le nombre de logements est passé de 5 936 en 1990 à 13 381 en 2013 (+ 125 %) alors que dans le même temps, le nombre de logements pour l'ensemble du département n'a augmenté que de 94 %, passant de 176 570 à 341 857.

I - LA SITUATION FINANCIÈRE

L'architecture budgétaire

Le budget communal se compose d'un budget principal et de cinq budgets annexes : les services des eaux, de l'assainissement collectif, de l'assainissement non collectif, des pompes funèbres et le lotissement Madiel. Ce dernier budget annexe présente un déficit d'investissement à la clôture de l'exercice 2016 de 0,837 M€ pour des travaux en cours. Un projet de vente des terrains aménagés est en cours ; un acompte de 0,77 M€ a été versé.

En 2016, le budget principal a représenté à lui seul 95 % des recettes de fonctionnement, soit 41,71 M€ sur un total de 43,90 M€, et 93 % des dépenses d'investissement, soit 22,08 M€ sur un total de 23,76 M€. Compte tenu de sa prépondérance, l'analyse portera sur le budget principal. Les budgets annexes ne seront pris en compte que pour l'analyse de la trésorerie, le compte courant étant commun.

A - L'analyse rétrospective

Elle porte sur les exercices 2011 à 2016 et souligne l'évolution de l'excédent brut de fonctionnement de la commune et de sa capacité d'autofinancement. La marge de manœuvre de la commune se resserre sous l'effet conjugué d'importants projets d'investissement dont le financement propre devient limité en raison d'une évolution plus rapide des charges de fonctionnement que de celles des produits.

1. La section de fonctionnement

Les charges de fonctionnement se fixent à 38 M€ en 2016 pour 41 M€ de produits contre 33 M€ et 37 M€ en 2011, l'excédent dégagé par la section de fonctionnement se restreint. Représentant 93 % des produits, les charges de fonctionnement s'établissent à 1 336 € / habitant contre 1 385 € pour la moyenne de la strate départementale. Elles lui sont inférieures de 3,5 %.

a. Les charges de fonctionnement

Les charges à caractère général

Représentant en 2016 environ 16 % des charges de gestion, elles apparaissent maîtrisées ; elles sont passées de 5,25 M€ en 2011 à 5,71 M€ en 2016. Les achats courants et les dépenses d'entretien sont respectivement en hausse de 26 % et de 42 %. Cette hausse s'explique non seulement par la mise en service de nouveaux équipements, mais également par la mise aux normes de sécurité et d'accessibilité d'équipements anciens recevant du public.

Les subventions de fonctionnement et charges financières

L'accroissement de ces dépenses contribue à la dégradation de la situation financière. En 2016, elles représentent près de 15 % des dépenses du budget principal contre 11 % en 2011.

Tableau n° 1 – Évolution des charges financières et de certaines subventions à la charge de Saint-Leu

<i>En €</i>	2011	2016	2011/2016 (€)	2011/2016 (%)
Subventions de fonctionnement CCAS	1 434 000	2 124 000	690 000	48,12 %
Subventions de fonctionnement caisse des écoles	265 000	785 000	520 000	196,23 %
Charges financières	649 402	1 383 107	733 705	112,98 %
Total	2 348 402	4 292 107	1 943 705	82,77 %

Sources : Comptes de gestion

Les subventions de fonctionnement évoluent de près de 19 % entre 2011 et 2016. Cette tendance est toutefois à nuancer. Les subventions aux personnes de droit privé diminuent de 30 % tandis que celles octroyées au centre communal d'action sociale et de la caisse des écoles évoluent fortement. En 2012, la commune a décidé de mettre fin à la mise à disposition d'agents au profit du CCAS, ce qui a eu de ce point de vue un effet réducteur sur les dépenses de personnel. 75 agents étaient dénombrés dans cet établissement fin 2013. Elle a compensé cette mesure par une subvention de fonctionnement revue en conséquence. Celle versée au CCAS a progressé de près de 50 %. Celle au profit de la CDE s'est accrue de près de 200 % entre 2011 et 2016. Selon la commune, ces hausses s'expliquent respectivement par la nécessité de faire face au désengagement des partenaires institutionnels dans le secteur de la petite enfance et la mise en place de la réforme des rythmes scolaires décidée par le gouvernement.

Les charges d'intérêt augmentent de manière significative, signe de l'important recours à l'emprunt pour financer les investissements. Elles sont en hausse constante entre 2011 (0,64 M€) et 2016 (1,38 M€) et représentent 3,5 % des charges courantes de la commune contre moins de 2 % en 2011. Selon la commune, cette situation ne devrait pas se poursuivre, de nombreux emprunts arrivant à échéance entre 2017 et 2022.

Les dépenses de personnel

Alors que la commune a relativement contraint ses charges courantes, elle a moins cadré ses charges de personnel. Ces dernières ont augmenté de 18 % entre 2011 et 2016 passant de 23 M€ à plus de 27 M€, malgré la fin de la prise en charge directe des agents du CCAS et de la caisse des écoles. Représentant près de 70 % des charges de fonctionnement de la commune, elles sont nettement supérieures à celles de la moyenne de la strate⁴.

Les charges de personnel connaissent une variation annuelle moyenne de 3,4 % au cours de la période alors que dans le même temps les produits de fonctionnement n'évoluent que de 2 % par an en moyenne.

L'augmentation des dépenses de personnel n'a pas été linéaire : elle varie de 0,5 M€ à - 0,9 M€ par an avec une hausse en 2014 (+ 1,3 M€) et 2015 (+ 2,3 M€). Le nombre d'agents occupant un emploi permanent a augmenté de 29 entre le 31 décembre 2013 et le 31 décembre 2015. Selon la collectivité, cette hausse est due à la nécessité de remplacer des personnels reconnus incapables de tenir leur emploi.

La charge des agents titulaires a évolué de 23 % entre 2011 et 2016, pour un effectif étant passé de 201 à 220. Sur la même période, leur régime indemnitaire a diminué de 15 %. Dans le même temps, la charge des agents non-titulaires a progressé de 20 %, leur régime indemnitaire de près de 30 %, leur nombre est passé de 493 en 2011 à 628 en 2016, non-titulaires sur emplois non permanents inclus.

⁴ 843 €/habitant contre 758 € en moyenne nationale pour les communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (source : www.collectivitéslocales.gouv.fr).

En début de période, un agent titulaire coûtait à la commune en moyenne 29 254 € contre 33 015 € en 2016, soit une hausse de l'ordre de 13 %. Le coût d'un non-titulaire est resté stable sur la période, aux alentours de 15 000 €. En 2016, les agents titulaires représentent 36 % du personnel, les non-titulaires constituant plus de 47 % de l'effectif communal. En 2011, ils étaient respectivement 34 % et 45 %.

L'examen de quelques dossiers de recrutement de non-titulaires a permis de mettre en évidence des dysfonctionnements dans la procédure mise en œuvre. A ce titre, il pourrait être rappelé à la commune les dispositions de l'article 34⁵ de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui réserve au seul organe délibérant d'une collectivité locale le droit de créer des emplois. La loi impose que la délibération créant l'emploi « précise le grade [...] correspondant à l'emploi créé. Elle indique le cas échéant si l'emploi peut être pourvu par un agent contractuel sur le fondement de l'article 3-3. Dans ce cas, le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi sont précisés ». En matière de recrutement d'agents contractuels sur des emplois non permanents, la loi énumère de façon limitative les motifs de recrutement. La délibération doit viser notamment l'alinéa de l'article 3 de la loi précitée⁶ et préciser s'il s'agit d'un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité, du remplacement d'un agent ou encore d'une vacance temporaire d'emploi dans l'attente d'un recrutement.

Le conseil municipal peut ainsi disposer d'informations suffisantes pour apprécier la nécessité de recruter, même temporairement. Au regard du nombre d'embauches, la chambre souligne que le recrutement par voie de concours ou de détachement est le mode privilégié d'accès à la fonction publique territoriale.

A ce titre, la chambre constate que le recrutement de Monsieur G. ne s'est pas déroulé dans les conditions d'une parfaite information de l'organe délibérant d'autant que cette personne occupait concomitamment les fonctions d'attaché parlementaire du député-maire. Les délibérations du conseil municipal des 24 mai 2012 et 14 juin 2013 portaient modification du tableau des effectifs. Même si elles visaient un emploi « d'attaché temporaire pour accroissement temporaire d'activité », elles ne permettaient ni d'appréhender la nature des fonctions, ni les conditions de rémunération qui seraient fixées « selon les fonctions et le profil du candidat », et ni qu'il s'agissait d'un emploi à temps non complet.

Monsieur G., établi à Issy-les-Moulineaux, a pourtant bénéficié de deux contrats à durée déterminée comme « attaché temporaire (accroissement temporaire d'activité) chargé du suivi des affaires communales auprès du député-maire en Métropole », le premier du 2 août 2012 au 31 juillet 2013, rémunéré à hauteur de 2 280 € bruts mensuels, pour 80 % de temps de travail puis du 1^{er} août 2013 au 31 juillet 2014 pour 2 770 € bruts mensuels ; entre ces deux périodes, sa rémunération a augmenté de 21 %. La commune a mis fin au contrat le 29 décembre 2013 suite à une procédure disciplinaire.

Un contentieux a été engagé par l'agent. Le tribunal administratif de Saint-Denis a estimé, dans sa décision n° 1400242 du 13 avril 2017, que l'emploi rémunéré par la commune revêtait bien une réalité.

Un contrôle effectué sur un échantillon de recrutements de 33 non-titulaires a montré que 18 d'entre eux avaient été opérés sur des bases contestables au regard des dispositions de la loi n° 2005-843 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique et notamment son article 15 qui porte des mesures de lutte contre la précarité. La commune a renouvelé en contrat à durée indéterminée des agents en poste depuis six ans au moins

⁵ Modifié par l'article 44 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi temporaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

⁶ Modifiée par l'article 40 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 précitée.

mais qui ne pouvaient être considérés comme recrutés sur des emplois permanents puisqu'ils bénéficiaient d'emplois aidés. Le juge administratif a rappelé que les bénéficiaires d'emplois aidés, « qualifiés de droit privé par la loi »⁷, ne pouvaient pas prétendre à la mise en œuvre de ces dispositions.

Partageant l'analyse de la chambre, la commune s'est engagée à améliorer la gestion des ressources humaines.

b. Les recettes de fonctionnement

Les produits de fonctionnement représentent 1 366 € / habitant contre 1 447 € /habitant pour la moyenne de la strate départementale en 2016, soit un écart de -5,6 %. Si Saint-Leu dépense moins que les communes qui lui sont comparables, elle perçoit également moins de recettes que ses homologues.

Les produits de gestion évoluent de plus de 10 % entre 2011 (37 M€) et 2016 (40,9 M€) malgré la baisse des produits du domaine et leur faiblesse (11 % des ressources d'exploitation en 2016). Les ressources fiscales connaissent une variation annuelle moyenne de 4,2 %, signe d'un certain dynamisme des bases, le taux de revalorisation forfaitaire des bases n'avoisinant chaque année qu'1 %. Toutefois, la faiblesse des recettes fiscales caractérise la commune. La commune a enregistré une baisse inexpliquée de 4,5% de ses bases en matière de taxe d'habitation en 2015. Le produit des impôts locaux (taxes foncières et taxe d'habitation) est passé de 9,01 M€ en 2011 à 11,26 M€ en 2016 soit une hausse de 25 %. Elle reste inférieure à la moyenne : en 2015, les recettes fiscales ne représentaient que 321 € par habitant contre une moyenne de 397 € soit un différentiel de plus de 19 %.

La collectivité bénéficie des produits de taxes de 15 M€ en 2016 ; il s'agit de l'octroi de mer, ressource dynamique pour la commune puisqu'elle a augmenté de 36 % au cours de la période.

La fiscalité reversée à la commune par l'intercommunalité a été divisée par deux pour atteindre 0,54 M€ en 2016, la dotation de solidarité communautaire (DSC) ayant perdu 75 % de sa valeur tandis que l'attribution de compensation connaissait une évolution de 15 % entre 2011 et 2016.

Les dotations sont relativement stables malgré la réduction des concours de l'État. La dotation globale de fonctionnement perd près de 5 % entre 2011 et 2016 pour s'établir cette même année à 5,9 M€ : la baisse de la dotation forfaitaire est en partie compensée par la hausse de la dotation d'aménagement de l'ordre de 22 % entre 2014 et 2016.

Dans le cadre du redressement des comptes publics, la commune chiffre les pertes cumulées de dotations de l'Etat et de DSC à 2 416 000 € sur la période 2014 à 2017.

⁷ Cf., par exemple, tribunal administratif de La Réunion, affaire n° 1600115, lecture du 5 décembre 2016 : « les éléments produits (...) par M. X font apparaître que les contrats aidés dont il a bénéficié auprès de la commune de Saint-Paul entre septembre 1998 et juin 1999, puis du 1^{er} août 2003 au 31 juillet 2008, avaient la nature de contrats de droit privé et non de contrats de droit public destinés à répondre aux besoins permanents de la collectivité ; que, dès lors, le préfet est fondé à soutenir que l'arrêté du 15 octobre 2015 par lequel le maire de Saint-Paul a recruté M. X au titre d'un CDI » est irrégulier.

c. Le résultat d'exploitation et la capacité d'autofinancement

Le résultat de fonctionnement passe de 3,1 M€ en 2011 à 0,9 M€ en 2016. Les charges de gestion connaissent une progression plus dynamique que celle des produits de gestion. Les dotations aux amortissements augmentent également en raison des investissements réalisés au cours de la période.

La faiblesse de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement (CAF) brute de la commune s'explique moins par le niveau des dépenses que par l'insuffisance des recettes de fonctionnement : si les dépenses sont inférieures de 3,5 % à la moyenne de la strate, les recettes sont également inférieures de 5,6 % à cette moyenne. La commune souligne la faiblesse de ses bases nettes de la TFPB, inférieures de 40,28 % par rapport à la moyenne des communes de la même strate (Saint-Joseph, Le Port, Saint-Benoît, Sainte-Marie, La Possession, Sainte-Suzanne), alors que tous les indicateurs mettent en évidence son dynamisme et son attractivité.

Le résultat de l'exercice est altéré par l'absence de provision pour litiges depuis 2011 alors que trois contentieux⁸ sont ouverts en première instance contre la commune ; les articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT imposent dans ce cas la constitution de provisions à la hauteur du risque encouru par la collectivité. Sur la base des différends précités, la collectivité a payé plus de 100 000 €. La commune s'est engagée à constituer des provisions dès l'ouverture des prochains contentieux, conformément à la recommandation de la chambre.

La CAF doit également être corrigée s'agissant du remboursement des annuités d'emprunts. En effet, les opérations comptables relatives aux remboursements d'annuités d'emprunts à régulariser enregistrent au compte « 47211 » des écritures qui ne reflètent pas la réalité de la situation. En fin d'exercice, le solde de ce compte doit être nul. Depuis 2014, il présente systématiquement un solde débiteur en fin d'année. Selon la collectivité, la différence s'expliquerait en 2015 par « une mauvaise coordination entre (...) [les] services de la ville et ceux du comptable public ». Au vu du tableau ci-après, qui compare le solde du compte susmentionné avec les crédits disponibles en fin d'exercice, la chambre ne partage pas cette analyse.

Tableau n° 2 – Solde du compte 47211 comparé aux crédits disponibles en fin d'exercice

Compte	Intitulé	Solde au 31/12/2014	Solde au 31/12/2015
16	Emprunts et dettes assimilées	45 518	7 382
66	Charges financières	199 442	11 677
	Annuité totale de la dette	244 959	19 059
47211	Remboursements d'annuités d'emprunts à régulariser	684 067	418 787
Insuffisance de crédits disponibles en fin d'exercice (-)		-439 107	-399 728

Source : Comptes de gestion.

⁸ Par jugement du 24 février 2011, le conseil des prud'hommes de Saint Pierre a enjoint la collectivité à payer 20 726,60 € à un ancien agent. Par des arrêts rendus les 2 octobre et 4 décembre 2015, la Cour d'appel de Saint-Denis a condamné Saint-Leu à payer 74 356,09 € à sept anciens bénéficiaires de contrats d'avenir. Par décision n° 1400242 du 13 avril 2017, le tribunal administratif de Saint-Denis a enjoint la commune à payer 6 000 € environ à un ancien non-titulaire.

En 2014 comme en 2015, les crédits budgétaires ont été insuffisants pour faire face aux annuités totales de la dette. L'équilibre réel des budgets en a été affecté. Selon les dispositions de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les intérêts de la dette et les dépenses de remboursement de la dette en capital constituent des dépenses obligatoires. En ne respectant pas le principe d'indépendance des exercices, la commune a altéré les agrégats financiers : ainsi, la CAF nette de 2014 est surévaluée de 0,68 M€ puisque des dépenses rattachées à cet exercice n'ont pas été effectuées ; inversement, la CAF nette de 2016 a été sous-évaluée de 0,42 M€ puisque cet exercice a dû supporter des dépenses qui se rattachaient à 2015. La chambre prend acte de la volonté de la commune de rattacher les intérêts des emprunts à l'exercice auquel ils se rapportent, conformément au principe d'annualité budgétaire.

Tableau n° 3 – Évolution corrigée de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement

en M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011/2016 (€)	2011/2016 (%)
EBF	4,13	3,85	3,27	2,76	3,08	3,00	-1,13	-27,35 %
CAF brute	3,70	3,42	2,52	2,09	1,69	1,72	-1,97	-53,36 %
CAF nette non corrigée	1,51	1,04	-0,32	-0,95	-2,08	-2,60	-4,12	-
<i>Emprunts non payés (N)</i>	-	-	-	-0,68	-0,42		-	-
<i>Emprunts non payés (N-1)</i>	-	-	-		0,68	0,42	-	-
CAF nette corrigée	1,51	1,04	-0,32	-1,63	-1,81	-2,18	-3,69	-

Source : Comptes de gestion – retraitements CRC

Depuis 2013, la CAF nette est négative malgré une situation stable de l'excédent brut d'exploitation (EBE) ; la commune ne dégage plus de ressources propres lui permettant d'assurer une part du financement de ses dépenses d'équipement. Au 31 décembre 2016, elle dispose d'un financement propre disponible de 6,1 M€ constitué à 60 % de subventions d'investissement reçues et à 30 % de fonds de compensation de la TVA. Des produits de cession, non pérennes, lui ont permis en 2015 de participer au financement de son programme d'investissement.

1 - La section d'investissement

Entre 2011 et 2016, 107 M€ de dépenses d'équipement ont été réalisés. Les investissements se sont réduits en 2016 à hauteur de 14,8 M€ après trois exercices pendant lesquels la commune a investi entre 18 et 26 M€ par an. Les dépenses d'équipement représentent, en 2016, 441 €/habitant. En 2015, elles étaient de 799 €/habitant contre 278 pour la moyenne de la strate.

Selon l'ordonnateur, le besoin en équipements publics justifie ces dépenses : maisons de quartier, écoles, piscine, médiathèque... La commune a également fait le choix d'accroître son patrimoine foncier de 15 % en moyenne par an ; les achats de terrains sont passés de 5,5 M€ en 2011 à 10,4 M€ en 2016 soit une hausse de 89,3 %.

Pour supporter ces dépenses d'équipement, Saint-Leu a dû recourir à l'emprunt. L'annuité totale de la dette a doublé passant de 2,1 M€ en 2011 à 4,3 M€. Quant à l'encours de la dette, il a progressé de 140 %, passant de 21,32 M€ au 1^{er} janvier 2011 à 51,18 M€ au 31 décembre 2016. L'encours de dette par saint-leusien s'élève à 1 521 € en 2016 contre 766 € en 2011. La moyenne de la strate s'établit à 1 109 €/habitant en 2015. Enfin, la capacité de désendettement de la collectivité est passée de 5,8 années en 2011 à près de 30 années en 2016, largement au-dessus du seuil communément admis de 10 années.

La dégradation de sa situation financière a entraîné celle de son fonds de roulement budgétaire, en raison de la forte diminution des excédents passés. Il est même négatif en 2016 de plus de 3 M€ malgré le recours à l'emprunt qui renforce ses ressources stables, le volume des immobilisations en cours augmentant parallèlement de 8 % entre 2015 et 2016. Tous comptes consolidés, le fonds de roulement de la collectivité est négatif de 1,44 M€ fin 2016 alors qu'il présentait un solde excédentaire de plus de 4 M€ début 2011. Ces données ne tiennent pas compte des dettes que la commune a contracté à l'égard de la société immobilière du département de La Réunion (SIDR) à laquelle elle doit 2,25 M€ en exécution de plusieurs traités de concession d'aménagement. En retenant ces engagements, le fonds de roulement de la commune se dégraderait davantage pour se solder à un montant déficitaire de 3,69 M€ fin 2016.

Tableau n° 4 – Évolution du fonds de roulement budgétaire (tous comptes consolidés)

En €	Fonds de roulement budgétaire au 01/01/2011	Fonds de roulement budgétaire au 31/12/2016
Budget principal	5 404 669,05	-3 260 450,04
Lotissement Madiel	0,00	-837 104,03
SPANC	10 026,87	2 436,42
Service des eaux	-2 350 269,16	1 031 642,57
Service de l'assainissement	1 002 679,14	1 618 830,79
Pompes funèbres	1 756,83	1 383,93
Total	4 068 862,73	-1 443 260,36

Source : Comptes de gestion (résultats de clôture de l'exercice).

L'épuisement des réserves s'est répercuté sur son niveau de trésorerie. Pour régler ses dépenses, la commune a recours à des crédits à court terme depuis 2014. Le solde des lignes de trésorerie était créditeur de 1 M€ fin 2014 et de 2 M€ fin 2015 ; il l'est de 4,10 M€ fin 2016. Ces crédits lui ont coûté 4 029,58 € en 2014, 41 497,72 € en 2015 et 36 922,00 € en 2016.

L'ensemble de ces crédits à court terme vient augmenter le niveau d'endettement de la collectivité ; il n'améliore pas le délai global de paiement des factures. Le délai qui s'écoule entre la réception d'une demande de paiement et son règlement est passé de 78,51 jours en 2015 à 96 jours en 2016. Sur les derniers mois de l'année 2017, il se dégraderait pour s'élever à 140 jours.

Une somme de 138 846 € d'intérêts moratoires a d'ailleurs été supportée par la commune en 2016 alors qu'elle n'en avait payé que 785 € entre 2011 et 2015. Sur ces 138 846 €, 28 674 € ont été payés à la seule société SYRTP, chargée de travaux divers d'un montant total de 2,47 M€.

Ces retards de paiements s'expliquent en partie par des dettes fournisseurs et en partie par un manque de diligence des services municipaux. A titre d'exemple, des bordereaux de mandats établis le 15 février (n° 63) et le 28 février 2017 (n° 96) n'avaient toujours pas été transmis au payeur le 16 mai 2017, soit trois mois après leur émission.

B - La trajectoire financière à venir

En 2013, la commune a eu recours aux services d'un cabinet pour établir une analyse financière prospective et une programmation pluriannuelle des investissements (PPI).

Sur la base de l'évolution des dépenses - dont la variation annuelle moyenne est de 2,9 % - et des recettes courantes de fonctionnement - dont la variation annuelle moyenne est de 2,1 % - entre 2011 et 2016, l'EBF de la commune deviendrait négatif en 2026. Ses marges de manœuvre paraissent réduites compte tenu à la fois de la structure de ses dépenses de fonctionnement et des engagements qu'elle a d'ores et déjà contractés en investissement. La commune soutient qu'elle est en mesure d'inverser cette trajectoire grâce aux mesures prises telles,

le non remplacement des départs à la retraite, le gel des recrutements et des promotions, la hausse des loyers au titre des occupations du domaine public, une réduction des investissements, les effets de certaines étant déjà perceptibles. Un nouveau PPI, intégrant ces éléments, devrait être finalisé au cours du premier semestre 2018.

1 - La section de fonctionnement

Le ratio de rigidité des charges structurelles mesure le poids relatif des dépenses qui doivent être considérées comme incompressibles, rapporté aux produits courants de fonctionnement. Ce ratio est, selon le tableau ci-après, passé de 71 % en 2011 à 79 % en 2016. Ainsi, pour 100 € perçus, 80 € servent à supporter des dépenses difficilement réductibles. Il ne reste plus que 20 € pour le fonctionnement courant et le financement de l'investissement. Toutefois, selon la tendance observée sur les 11 premiers mois de l'année, ce ratio se serait amélioré ; il aurait été ramené à 73 %. Il convient cependant de rester réservé, certaines charges échues, comme les charges sociales, n'ayant pas été mandatées.

Tableau n° 5 – Évolution du ratio de rigidité des charges structurelles

En €	2011	2016	2017
Charges de personnel (012)	23 113 378	27 247 317	25 546 400
Contingents et participations obligatoires(655)	886 317	699 258	822 000
Charges financières (66)	649 401	1 383 107	1 160 000
Subventions au CCAS et Caisse des Ecoles	1 699 000	2 909 000	3 000 000
Total charges structurelles	26 348 096	32 638 282	30 528 400
<i>Recettes courantes de fonctionnement</i>	<i>37 006 719</i>	<i>40 996 570</i>	<i>41 780 000</i>
Ratio de rigidité (%)	71,19 %	78,63 %	73,07 %

Sources : Comptes de gestion pour 2016 et 2017. Etat de consommation des crédits pour 2017.

La commune a récemment mis en service de nouveaux équipements tels que la médiathèque dite « de la Chaloupe » et une piscine ; des constructions supplémentaires sont en cours d'achèvement. Une deuxième médiathèque en centre-ville devrait être mise en service en 2018. Son coût prévisionnel est de 5,25 M€ HT, dont près de 3 M€ à la charge de la collectivité. La commune a bénéficié, dans le cadre du plan de relance régional, de subventions de la collectivité régionale de 1,6 M€ pour la médiathèque de la Chaloupe, de 2,6 M€ pour les travaux de reconstruction de l'école Estella Clain. La région a également participé au financement de la piscine et de la reconstruction d'un restaurant scolaire.

Le conseil municipal a validé en 2013 la construction de la piscine et de la médiathèque du centre-ville sans disposer d'aucune information sur leurs coûts de fonctionnement futurs alors que la commune devrait en assurer la gestion. Même si elle a redéployé certains personnels déjà en poste, la commune a dû créer un poste de bibliothécaire pour la ou les médiathèque(s), et embaucher pour la piscine un machiniste et deux maîtres-nageurs. Selon la commune, pour la piscine, les recrutements (147 236 €) représentent aujourd'hui 35 % de la masse salariale (416 142 €) consacrée au fonctionnement de l'équipement. Concernant la médiathèque, un seul recrutement a été réalisé, celui du responsable. La chambre relève que la collectivité n'a pas établi d'estimation complète des charges et des produits, liée à l'ouverture de la piscine et de la nouvelle médiathèque pour les cinq années prochaines.

Si le rapport d'orientations budgétaires 2017 mentionne que la collectivité souhaite « maîtriser ses charges à caractère général et sa masse salariale », aucune donnée chiffrée n'est cependant avancée. La commune considère que, pour les charges à caractère général, « la mise en place d'une véritable politique de réduction des dépenses (...) en 2017, pilotée par une commission d'engagement » et le développement d'une mission de contrôle de gestion permettront de compenser « globalement les dépenses nouvelles engendrées par la mise en services des équipements nouveaux ».

La chambre estime que ces mesures ne sauraient à elles-seules être suffisantes. Les coûts générés par le fonctionnement d'une piscine notamment ne participent pas à une maîtrise des charges à caractère général. Le budget primitif 2017 prévoit 5,70 M€ de crédits à ce titre alors que 5,71 M€ ont été dépensés en 2016.

En ne parvenant pas à contenir ses dépenses de fonctionnement et à augmenter davantage les recettes qu'elle tire de son domaine et de ses services, la commune n'aura pas d'autre choix que d'utiliser les leviers dont elle dispose en matière de fiscalité locale⁹. En fixant en 2017 des taux comparables à ceux de la moyenne des collectivités, Saint-Leu aurait bénéficié d'un surplus de produit de 0,81 M€. Si la commune a bien conscience que la fiscalité directe reste le principal levier pour améliorer ses ratios financiers, elle compte d'abord privilégier, par un plan d'économies, la maîtrise des charges de fonctionnement qu'elle pourrait réduire de 1 M€ en 2017 et qu'elle espère pouvoir réduire en 2018 avec l'externalisation du centre d'hébergement d'urgence et le retour à la semaine des 4 jours en février 2018. Ces deux mesures sont susceptibles de générer des économies annuelles respectives de 400 00 € et 250 000 €. La chambre en prend acte.

Tableau n° 6 – Produits de la fiscalité locale perçus par Saint-Leu : simulations

En M€	Bases d'imposition prévisionnelles 2017 (A)	Taux votés par le conseil municipal	Produit voté par le conseil municipal (B)	Taux moyens communaux de 2016 au niveau départemental (C)	Taux plafonds 2017 (D)	(C * A) - B	(D * A) - B
TH	20,87	22,82 %	4,76	28,54 %	71,35 %	1,19	10,13
TFB	20,13	32,28 %	6,50	30,35 %	75,88 %	-0,39	8,78
TFNB	0,26	31,57 %	0,08	33,94 %	123,28 %	0,01	0,24
Total	-	-	11,34	-	-	0,81	19,14

Source : État de notification des taux d'imposition des taxes directes locales pour 2017.

Les taux moyens communaux tiennent compte de la totalité des 24 communes réunionnaises.

Au vu de l'état de consommation des crédits fin novembre 2017, la commune semble avoir recherché une maîtrise des dépenses de fonctionnement, sous réserve d'une connaissance de l'ensemble de ses dettes fournisseurs.

⁹ C'est-à-dire la taxe d'habitation (TH), la taxe sur le foncier bâti (TFB) et celle sur le foncier non bâti (TFNB).

2 - La section d'investissement

Alors que l'ordonnateur indique souhaiter une pause en matière d'investissement, cette intention ne s'est pas traduite dans le débat d'orientations budgétaires 2017 qui mentionne « la poursuite des opérations déjà engagées »¹⁰. Le lancement de nouveaux projets est même envisagé. Le conseil municipal, en janvier 2017, a approuvé la modification du plan de financement de l'étude de faisabilité pour la création d'un transport par câble entre le centre-ville de Saint-Leu et Cilaos, d'un montant total de 0,22 M€, dont 0,06 M€ à la charge de la commune.

La commune compte financer ces dépenses grâce à des cessions d'immobilisations à hauteur de 6,06 M€ en 2017 ainsi qu'à une recette issue de la clôture du budget annexe lotissement Madiel d'un montant de 3,4 M€ en 2018. Ces deux opérations permettraient d'encaisser près de 10 M€ de produits exceptionnels sur deux exercices.

La commune s'est engagée à limiter ses opérations d'investissement aux ressources disponibles. La chambre prend acte de cet engagement indépendamment de ces nouvelles perspectives.

II - LES ENJEUX ET RISQUES

Des marges de manœuvre existent pour la commune, en dépenses comme en recettes de fonctionnement ; la mise en œuvre de mesures de gestion lui permettraient de dégager une capacité d'autofinancement pour ses projets d'investissement. Elle doit par ailleurs être vigilante aux engagements hors bilan qu'elle a contractés et veiller à en maîtriser les risques éventuels.

A - La maîtrise des charges

1 - La réduction des dépenses de personnel

La commune projette de réaliser des économies sur ses charges de personnel. Elles reposent essentiellement sur l'indemnité de départ volontaire mise en place en 2016 : 12 agents en ont bénéficié pour un coût total de 181 962 € ; 11 agents en ont profité entre janvier et mai 2017 pour un coût global de 151 294 € ; huit agents supplémentaires devraient quitter la commune avant la fin de l'année 2017.

La délibération de février 2016 relative à la mise en œuvre de ce dispositif précise que « tous les départs volontaires ne seront pas remplacés puisque la collectivité a pour objectif de réduire ses effectifs et sa masse salariale ». Le départ de ces 31 agents pourrait représenter, en année pleine, jusqu'à 750 000 € d'économies¹¹.

Cette même délibération octroie le bénéfice de cette indemnité aux seuls « agent[s] entre six mois et un an de l'âge limite d'activité ». La chambre souligne que l'article 3 du décret n° 2009-1594 du 18 décembre 2009 instituant une indemnité de départ volontaire dans la fonction publique territoriale précise que « ne peuvent bénéficier de l'indemnité de départ volontaire que les agents ayant effectivement démissionné au moins cinq ans avant la date d'ouverture de leurs droits à pension ». Le dispositif instauré est irrégulier. La commune, au regard des règles précitées,

¹⁰ « Reconstruction de l'école Estalla-Clain (...), aménagement du bureau de la police municipale, du terrain de football de l'étang » etc.

¹¹ Calcul effectué sur les bases suivantes : 28,41 M€ de dépenses nettes imputées sur le chapitre 012 en 2015 et 1 172 agents rémunérés au 31 décembre 2015 (193 fonctionnaires, 493 non-titulaires occupant un emploi permanent, et 486 autres personnels).

ne pourra pas dégager les économies escomptées ; la chambre l'invite à revoir son dispositif pour se conformer au décret.

Conjugué aux départs à la retraite¹², ce mécanisme revu pourrait permettre à la commune de contenir ses dépenses de personnel à la condition qu'elle stabilise son effectif et les conditions de leur rémunération. Le budget primitif 2017 prévoit des dépenses de personnel (26,58 M€) en baisse de 2,6 % par rapport au réalisé de l'exercice 2016 (27,3 M€). Au premier semestre 2017¹³, les charges de personnel s'élèvent à 11 M€, soit 43 % du budget prévisionnel de l'année. Par projection, elles pourraient être inférieures aux prévisions en année pleine, sous réserve du versement éventuel de primes en fin d'année. La chambre invite la commune à poursuivre la rationalisation de ces charges pour participer à la restauration de sa capacité d'autofinancement.

2 - La commande publique

Les achats courants sont en augmentation importante au cours de la période. Les charges à caractère général les plus significatives sont les achats ainsi que les dépenses d'entretien et de réparation. Elles sont passés de 2,9 M€ en 2011 à 3,8 M€ en 2016. Outre la rationalisation de l'éclairage public et de celui des bâtiments municipaux, ou encore la surveillance des locaux des services techniques, les économies qui pourraient résulter d'une mise en concurrence plus systématique des achats de fournitures pourraient constituer un levier pour la collectivité.

La commune a dépensé plus de 230 000 € entre 2011 et 2016 pour des prestations juridiques. En application du code des marchés publics 2006, en vigueur jusqu'au 31 mars 2016, les marchés de services juridiques, s'ils pouvaient être passés en procédure adaptée quel que soit leur montant¹⁴, n'en devaient pas moins, au-delà d'un certain seuil, être précédés de mesures de mise en concurrence, voire de publicité afin de satisfaire aux principes de transparence des procédures, d'égalité de traitement des candidats et de liberté d'accès à la commande publique.

Les marchés de représentation relèvent désormais de l'article 29 du décret n° 2016 -360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. La commune s'est engagée non seulement à faire figurer ce point dans le prochain guide de la commande publique applicable à compter du 1^{er} janvier 2018 mais également à limiter le nombre de contentieux. La chambre prend acte de cet engagement.

B - L'amélioration des produits fiscaux et des services

S'agissant des recettes, la commune dispose d'une marge sur ses produits locaux.

Les produits fiscaux

En 2015, les bases nettes imposées au profit de la commune étaient systématiquement inférieures à la moyenne. Cette situation s'expliquerait, selon la collectivité, par la baisse des bases relatives à la taxe d'habitation qui ont diminué de près de 5 % entre 2014 et 2015, passant de 21,128 M€ à 20,106 M€, se concrétisant par une perte de 1 M€. En 2016, les services de l'État ont été sensibilisés sur une réduction de recettes de près de 135 000 € ; des travaux d'expertise sont en cours pour en définir l'origine. En l'absence de réponse, une relance leur a été adressée au mois de septembre 2017.

Les bases relatives à la taxe foncière sur les propriétés bâties sont inférieures de 40,3 % à la moyenne, ce qui pourrait montrer que les données correspondantes sont incomplètes. Bien que

¹² Au 31 décembre 2015, 168 titulaires et non-titulaires occupant un emploi permanent avaient au moins 55 ans (Source : rapport sur l'état de la collectivité au 31 décembre 2015).

¹³ 11 006 423 € au 30 juin 2017 (source : flux comptables).

¹⁴ Conformément aux dispositions combinées des articles 29 et 30 du code des marchés publics 2006.

la commune ait institué une cellule fiscale chargée de « procéder à des vérifications (...) lors des demandes d'attestation d'adressage (...), lors des mises à jour du plan cadastral etc. », elle a constaté que ces mesures ne sont pas suffisantes. Aussi envisage-t-elle d'avoir recours à un dispositif complémentaire de repérage et de signalement des constructions non imposées, ainsi qu'à une expertise approfondie de ses bases.

La chambre recommande à la collectivité de poursuivre ses efforts en utilisant, en liaison avec les services de l'État, tous les moyens disponibles pour disposer de bases fiscales complètes.

Les produits des services

Les ressources d'exploitation de la commune ont perdu plus de 15 % entre 2011 et 2016 pour s'établir cette même année à 0,11 M€.

Les articles R. 531-52 et R. 531-53 du code de l'éducation chargent les collectivités territoriales de fixer les tarifs de la restauration scolaire et les autorisent à appliquer une modulation.

À Saint-Leu, la restauration scolaire est facturée que 12 € par élève et par an. Dans un rapport publié le 28 mars 2013 sur L'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire, le Défenseur des droits indiquait qu'en France, la « somme moyenne payée par les familles pour un repas » était « de 3,5 à 4 euros ». Sur la base d'un effectif de 4 000 élèves, d'une année scolaire de 180 jours et du prix moyen relevé dans ce rapport, la collectivité pourrait percevoir jusqu'à 2,88 M€ par an, contre 48 000 € actuellement. Avec un tarif d'1,50 €, la recette escomptée pourrait s'élever à 1 M€.

La chambre invite la commune à engager une réflexion sur la tarification de ses services tels que ceux de la restauration scolaire, de la piscine et des médiathèques afin de concilier la satisfaction de l'utilisateur et la recherche de l'équilibre financier du service.

C - Les interventions à sécuriser

1 - Les engagements et opérations de portage

La commune entretient des relations avec des tiers qui se traduisent par des engagements financiers ayant des effets sur le niveau de ses ressources.

L'établissement public foncier de La Réunion (EPFR)

Depuis le 1^{er} janvier 2011, l'établissement public foncier de La Réunion (EPFR) a acquis de nombreux terrains pour le compte de la commune. Il s'agit d'opérations de portage foncier. L'établissement public acquiert directement un bien foncier, le porte, le gère puis le rétrocède à la collectivité ou à un tiers lorsque le projet est en état de démarrer. Pendant la durée du portage, la collectivité rémunère l'établissement en lui versant chaque année une somme correspondant à un pourcentage du prix du bien augmenté de frais de gestion. À l'expiration de la convention, la collectivité devient propriétaire du bien qu'elle revend généralement à un repreneur : aménageur, bailleur social, etc. En cas de retournement de la conjoncture, la collectivité peut éprouver des difficultés à trouver un acquéreur. Cette technique permet de faire financer et gérer par un organisme extérieur des dépenses d'acquisition de terrains nécessaires à la réalisation d'une opération sans que la collectivité, qui disposera des biens *in fine*, ait à en supporter le coût immédiatement.

À titre d'exemple, la commune et l'EPFR ont signé le 10 octobre 2013 une convention relative à l'acquisition de terrains sur le site de la zone d'aménagement concerté (ZAC) « Saint-Leu Océan ». La convention précise que la ville « a pour objectif la mise en œuvre d'un

projet urbain structurant » comprenant la « création de plus de 400 logements ainsi que des équipements publics nécessaires au fonctionnement de la zone ». Le prix d'achat des terrains par l'EPFR est de 15,9 M€ HT. Saint-Leu versera à l'établissement huit annuités de 2,2 M€ chacune.

Tableau n° 7 – Principales acquisitions effectuées par l'EPFR pour Saint-Leu

Lieu-dit	Référence cadastrale	date d'acquisition par l'EPFR	Destination	Surface (en m ²)
La Plate	DG 870	10/04/2015	Logements	3 665
Bois de Nêfles Piton	DD 783	02/10/2014	Logements	13 742
Zac Saint-Leu Océan*	CU 33 - 35 - 36 - 37 etc.	27/06/2014	Réserve foncière	145 557
Piton Saint-Leu	DE 454	27/06/2014	Équipements publics	3 510
Grand fond Les Hauts	BM 743	22/04/2014	Équipements publics	7 414
Ruelle Cascavelles	CS 82, 84, 103, 104 etc.	31/10/2012	Logements	16 835
Ruelle Cascavelles	CS 85, 86, 87, 88, 89 etc.	31/10/2012	Logements	3 863
Le Piton	DC 846	13/09/2012	Logements	7 577
Bois Blanc	BW 263	23/05/2012	Équipements publics	8 246

Source : Site internet de l'EPFR (bilan des acquisitions et des rétrocessions foncières par commune).

* Cf. le détail de l'opération ci-dessous.

Certaines opérations ont d'ores et déjà été réalisées. Le bilan de la première opération dite du Bois Blanc, selon la collectivité, « n'est pas satisfaisant. Les contraintes règlementaires ont engendré des coûts importants ; les conditions de financement de la résorption de l'habitat insalubre (RHI), plafonnés aujourd'hui, n'ont pas permis de sortir l'opération dans le cadre administratif et financier initial. (...) D'autres pistes sont actuellement à l'étude dans le cadre du PILHI [plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne] (un dispositif de résorption de l'habitat insalubre mis en place par le TCO) ».

Tableau n° 8 – Commune de Saint-Leu, exemples d'opérations effectuées avec l'EPFR

Lieu-dit	Référence cadastrale	Date d'acquisition par l'EPFR	Date de rétrocession	Destination	Surface (en m ²)
Bois Blanc	BW 249	29/12/2006	07/11/2013	Logements aidés	10 681
Bois de Nêfles Piton	DD 1122 - 1124 - 1125 - 1126	30/12/2008	10/06/2013	Équipements publics	8 620

Source : Site internet de l'EPFR (bilan des acquisitions et des rétrocessions foncières par commune).

Ces engagements vis-à-vis de l'EPFR ne figurent ni dans les comptes de la commune ni dans ses annexes budgétaires. Or, selon les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT les opérations de portage foncier doivent être inscrites au budget, en engagements hors bilan. Le respect de ces prescriptions participe à la sincérité des documents budgétaires et à la bonne information de l'assemblée délibérante et des tiers. La commune s'est engagée à suivre cette recommandation. La chambre en prend acte.

La société immobilière du département de La Réunion (SIDR)

La commune a conclu avec la SIDR plusieurs traités de concession d'aménagement dont l'exécution semble rencontrer des difficultés.

Elle a contracté une dette de 2,25 M€ dont certaines datent de 2011. Il s'agit des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) les Attes et Bois de Nèfles. Le différend porterait sur le montant dû ; la société aurait procédé à des travaux non prévus en l'absence d'autorisation préalable de la commune. La SIDR évaluée à plus de 10,7 M€ HT les charges à payer par la commune à la clôture de ces deux opérations.

2 - Les participations financières

Parmi les annexes budgétaires exigées par l'article L. 2313-1 du CGCT figure également « *la liste des organismes pour lesquels la commune (...) détient une part du capital* ». L'annexe du budget primitif 2017 est incomplète : elle mentionne la Sem Réunion Muséo qui a été dissoute en 2014 ; elle ne cite pas la SPL Réunion des Musées Régionaux qui a été créée en 2012 pour remplacer, entre autres, la Sem Réunion Muséo. De plus, Saint-Leu ne respecte pas l'article L. 1524-5 du CGCT qui impose aux représentants qu'elle a désignés au sein des conseils d'administration des organismes extérieurs de soumettre à l'assemblée délibérante un rapport écrit, au moins un rapport par an.

Cette double obligation de transparence s'impose d'autant plus qu'en devenant actionnaire de sociétés anonymes, la commune s'expose aux risques inhérents au secteur privé.

Ainsi la société publique locale (SPL) Maraina, créée en 2010, a accumulé 1,39 M€ de pertes entre 2010 et 2012. Sa situation n'a pu être rétablie que grâce à une augmentation de capital de près de 1 M€. Même si la participation de la commune est restée stable à hauteur de 57 938 €, cette opération illustre les écueils auxquels la collectivité pourrait être confrontée.

Un autre exemple est fourni par la SPL Réunion des Musées Régionaux, dont elle détient 0,9 % du capital. Cette SPL a pris une participation de 800 000 € en 2016 dans la société d'exploitation du musée du rhum de La Réunion, dite « La Saga du Rhum ». Or, les fonds propres de cette société étaient inférieurs à la moitié du capital social tant en 2015 qu'en 2016¹⁵. Bien que par délibération du 19 novembre 2015, le conseil municipal ne souhaite pas cette prise de participation, la collectivité en est devenue indirectement actionnaire.

La chambre invite la commune à porter son attention sur ses engagements hors bilan. Elle rappelle également l'obligation d'assurer la plus parfaite information du conseil municipal en vertu de l'article L. 1524-5 du code précité.

¹⁵ Source : Décisions de poursuite de l'activité malgré la perte de plus de la moitié du capital social enregistrées au registre national du commerce les 27 novembre 2015 et 9 septembre 2016.

ANNEXE 1 – Réponses

- Réponse de M. Bruno Domen, maire de Saint-Leu
- Réponse de M. Thierry Robert, député, ancien maire de Saint-Leu

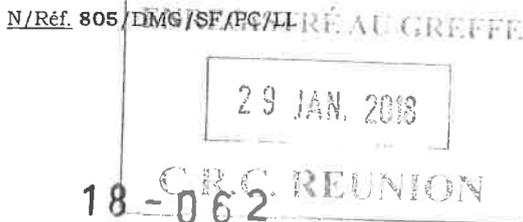
, le 26 janvier 2018

DIRECTION GENERALE
Affaire suivie par : Pierre CATAPOLLE
Tél. : 02 62 34 80 03 P 659

LE MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINT LEU

V/Réf. :

A



Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes
44, rue Alexis de Villeneuve
97488 Saint-Denis cedex

OBJET : Rapport d'observations définitives
Exercices 2001 et suivants

Monsieur le Président,

J'accuse réception de votre rapport d'observations définitives sur les exercices 2011 et suivants, délibéré par la chambre le 12 décembre 2017, invitant la commune de Saint Leu à porter son attention sur la gestion de ses dépenses de fonctionnement et d'investissement.

En réponse, je vous confirme que j'ai bien pris acte de vos observations, portant sur la gestion de la commune sur lesdits exercices, gestion à la quelle j'ai participé en qualité d'adjoint au maire, depuis 2014.

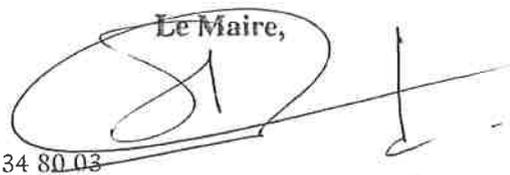
Aussi, je vous informe que des mesures de rigueur, correspondant à vos observations, ont déjà été prises, tant en matière d'investissement que de fonctionnement, et ce, avant ma prise de fonction en qualité de maire, en septembre 2017.

Par ailleurs, je vous précise qu'en plus des mesures de bonne gestion déjà mises en œuvre (révision du calendrier de programmation des gros investissements et des subventions accordées aux associations, optimisation des dépenses relative aux manifestations, mesures de lutte contre les absences injustifiées, fin des primes exceptionnelles, ...), une attention particulière est portée sur les recettes de la ville, notamment en matière fiscale, qui comme vous l'évoquez dans votre rapport, ont subi une baisse anormale et inexpliquée des bases de la Taxe d'Habitation et de la Taxe Foncière sur le Foncier Bâti.

Je vous assure continuer à mettre en œuvre tous les moyens, pour suivre vos recommandations, dans la mesure du possible, avec mon équipe municipale et mes services, et ce, afin de ramener les ratios financiers à de meilleurs niveaux.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Le Maire,


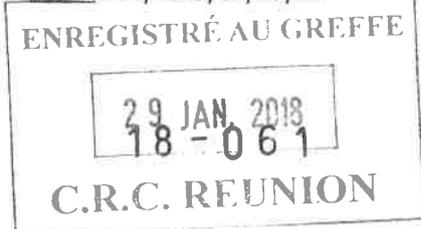


, le 26 janvier 2018

DIRECTION GENERALE
Affaire suivie par : Pierre CATAPOLLE
Tél. : 02 62 34 80 03 P 659

V/Réf. :

N/Réf. 804/DMG/SF/PC/LL



Monsieur Thierry ROBERT
Conseiller Municipal de la commune de Saint
Leu

A

Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes
44, rue Alexis de Villeneuve
97488 Saint-Denis cedex

OBJET : Rapport d'observations définitives
Exercices 2001 et suivants

Monsieur le Président,

J'accuse réception de votre rapport d'observations définitives sur les exercices 2011 et suivants, délibéré par la chambre le 12 décembre 2017.

En réponse, je suis heureux de constater que votre rapport ne fait état ni de gaspillage, ni de malversation, dans la gestion de la commune, sur ces exercices, et souhaite vous faire part, en retour, de mes commentaires sur les points évoqués.

Sur les dépenses d'investissements, je reconnais effectivement que la commune a engagé des sommes importantes sur une période très courte, soit 107 millions d'euros de 2011 à 2016. Pour autant, ces dépenses étaient rendues nécessaires à plusieurs titres.

En effet, il s'agissait d'une part, de palier les carences et insuffisances de structures et d'infrastructures sur le territoire communal, ou encore de remettre en état les équipements existants qui n'offraient plus de bonnes conditions de fonctionnement à la population.

Et, d'autre part, Saint-Leu étant une commune dynamique et attractive, comme vous le citez dans votre rapport, il s'agissait de maintenir ce niveau d'attractivité, générateur de recettes, notamment fiscales.

Enfin, nous avons saisi l'opportunité du soutien financier, encore possible à cette période, du Département et du TCO pour la réalisation de ces équipements structurants.

A ce sujet, je me permets de relever une erreur dans votre rapport, quant au soutien financier apporté par la Région, sur certains investissements, notamment sur la piscine.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, et plus particulièrement celles relatives à la masse salariale, ces dernières ont subi une forte augmentation, soit 2 135 000 euros pour les années allant de 2008 à 2011, et 7 162 116 euros pour les années 2011 à 2016.

.../...



Cette augmentation s'explique par la nécessité de pérenniser et de revaloriser certains emplois, afin de maintenir une qualité dans le service public et d'assurer à ces agents un meilleur niveau de vie et une stabilité dans l'emploi.

De plus, la transformation des contrats aidés en contrats à durée indéterminée à temps plein a également obéré la masse salariale, par la perte de soutien financier de l'état et l'augmentation du nombre d'heures.

Pour autant, le personnel doit reconnaître l'effort réalisé et comprendre les nouvelles orientations dictées par la nécessité du respect de la réglementation et du contexte actuel de rigueur.

Enfin, je vous assure qu'il a été pris acte de vos observations et de la nécessité de rétablir certains ratios financiers. Des marges de manœuvres existent, comme vous l'évoquez dans votre rapport. Ce travail a démarré pendant ma mandature, comme par exemple, l'indemnité de départ volontaire, la commission d'engagement. Et je constate qu'il est poursuivi et renforcé, aujourd'hui, avec le nouveau maire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Thierry ROBERT
Conseiller Municipal

